



TITLE:

1985年以来中国の教育改革政策を問う : 都市・農村間の教育格差拡大の原因と対策について

AUTHOR(S):

沈, 金虎

CITATION:

沈, 金虎. 1985年以来中国の教育改革政策を問う : 都市・農村間の教育格差拡大の原因と対策について. 京都大学生物資源経済研究 2005, 10: 29-47

ISSUE DATE:

2005-03-25

URL:

<http://hdl.handle.net/2433/54306>

RIGHT:

1985年以来中国の教育改革政策を問う —都市・農村間の教育格差拡大の原因と対策について—

沈 金虎

Jin-hu Shen: Pursue the Reform of China's Education Policies after 1985: An Analysis on Causes of and Measures to the Increasing Education Disparity between Rural and Urban.

It seems that China's education has developed smoothly in recent years, but many structural problems, such as the increasing disparities of education resources' distribution and educational opportunities between rural and urban, are still very serious. In search for the reasons of the increasing educational disparities, this paper briefly describes the characteristics of China's education system before the Economic Reform, and the circumstances of the education reform in 1985. Then, the Policy of Localization of Fundamental Education (PLFE), and its negative impacts on the lowest governments' budgets and on the rural fundamental and middle schools are analyzed. Some results can be given as follows:

① The increased educational disparities among regions, specifically between urban and rural, are fully triggered by the PLFE, an educational reform in 1985.

② Consider China's economic reality, that with large disparities among regions and lack of the tax allocation system to local governments to equalize the fiscal abilities of them, it can be said that there isn't any fact could warrant the reform of PLFE. However, the PLFE is still been carried out now, has showed that there is a big defect in educational-policy-making process in China.

1. 問題の提起

近年好調な経済成長を背景に、中国の教育も順調な発展を見せている。国家統計局の統計数字によると、2002年現在小学校適齢児童の入学率はほぼ百パーセント、小学校卒業生の進学率は1982年の66.2%から97.0%、中学卒業生の高校進学率は同32.3%から58.3%に増加し、また人口1万人当たり大学在学学生数も1978年の8.9人から、2002年現在に66.1人へと飛躍的に拡大した(表1)。

しかし、順風満帆に見える中国の教育も実は様々な問題を抱えている。特に「義務教育法」を実施してからすでに十数年が経過したが、いまなお数百万人規模の農村少年、少女が経済的な理由で小中学校に通えないこと、農村小中学校教職員給与の長期未給問題が全国各地で発生していることなど、農村教育投資の著しい不足と都市・農村間の教育条件・教育水準の不均衡はすでに所得格差の拡大や「三農問題」と並んで現代中国の最重要な社会問題の一つになっている。

かつて社会主義経済時期の中国は国民に平等な教育機会を提供したことで世界的にも定評

表 1 中国における教育事業の発展（1952～2002年）

年 度	在学生人数(万人)				適齢児童 の入学率 (%)	小学卒業 生の進学 率(%)	中学卒業 生の進学 率(%)	1万人当 たり大学 生数(人)
	小学校	中学校	高校	大学				
1952	5110	223	92	19.1	49.2	96.0	168.6	3.3
1957	6428	538	170	44.1	61.7	44.2	39.7	6.8
1962	6924	619	215	83.0	56.1	45.2	30.0	12.3
1965	11621	803	629	67.4	84.7	82.5	70.0	9.3
1976	15005	4353	1553	56.5	97.1	90.6	60.4	6.0
1978	14624	4995	1642	85.6	95.5	87.7	40.9	8.9
1982	13972	3888	815	115.4	93.0	66.2	32.3	11.4
1984	13557	3864	997	139.6	93.2	66.2	38.4	13.4
1990	12241	3869	1236	206.3	97.8	74.6	40.6	18.0
1995	13195	4658	1534	290.6	98.5	90.8	48.3	24.0
2000	13013	6168	1705	556.0	99.1	94.9	51.2	43.9
2002	12157	6604	2195	850.0	98.6	97.0	58.3	66.1

資料：国家統計局国民経済総合統計司編『新中国50年統計資料社編』（中国統計出版社、1999年）、

国家統計局『中国統計年鑑』と『中国人口統計年鑑』（中国統計出版社）の各年版による。

注：高校在学生数には普通高校、中等技術学校、中等師範学校、技工学校、職業高校の在学生数を含む。

があった。教育費用は安く、大多数の国民が能力さえあれば、誰でもより高いレベルの学校に行くことができた。改革・開放後、中国経済は市場経済化に向けて改変されつつあるが、市場経済の模範とも言える西側諸国でさえ基礎教育を受けるのが国民の基本的な権利の一つとされ、義務教育の機会を全ての国民に公平に提供することが国策の一つに位置づけられている。それなのに、公平・平等への追求を社会理念とする社会主義の中国においては、教育をめぐる不公平の問題はなぜここまで深刻化したのか。その根源を探るため、改革・開放後中国の教育政策の変化と現行の教育制度・政策が抱えている問題点を分析したい。

2. 従来の教育管理体制と1985年の教育改革

周知のように、戦前の中国教育は全体として非常に遅れていたが、近代的な学校教育制度の雛型はすでに確立された。1949年に共産党が政権を掌握した後、しばらくは旧政権下の教育体制をそのまま継承した。しかし、1953年に戦後経済復興が完了すると、中国は社会主義の道と中央集権型の計画経済体制をとり始め、それ以降社会主義の政治・経済体制に合わせて、中国の学校教育システムにも独特なものが形成された。

2.1 文化大革命時期以降の教育管理体制

1) 手厚い処遇を受けるが、計画経済の部品とされた大学教育

まず、大学等の高等教育は高級人材の育成機関として完全に国民経済の発展計画の中に組

み込まれた。具体的に、まず大学や高等専門学校は全て国有化され、中央政府か、省・市・自治区政府の管理下に置かれた。大学の必要な教育経費は全て中央或いは省レベルの地方財政から優先的に配分されたが、その反面、大学の組織構造、教職員の定員、給与水準から重要な人事任免権まで全ては関係政府部門が掌握し、大学側に残された権限といえば、学校教育の日常運営・管理ぐらいであった。一方、学生に対しては、授業料から宿舍料まで全額免除し、貧しい家庭出身の学生には生活費をも支給していた。その見返りに学生が卒業する際の就職選びは、学生と学校側とが自主調整のうえ、最後は政府の「卒業分配」計画に従わなければならなかった。ある意味で、当時の大学は人材を育成する「工場」、大学生は人材という特殊な「製品」として扱われていた。

2) 初・中等教育に関する「城郷分治」の管理体制

一方、初等・中等学校は、主に地方政府(都市の場合)、人民公社(農村の場合)、及び上位政府部門に直属する大型の企業・事業組織等によって設立された。その教育予算は、設立者の所属関係によって、地方政府か中央政府から支出される(中央財政は必要に応じて一部の地域、特に貧困地域と少数民族地域に対して助成を行うこともある)ことになっていたが、都市と農村との間は、基本生産組織の所有形態の違い(都市では国営企業、農村では人民公社)により、必要な教育経費に対する政府財政投資のカバー率は全く異なっていた。

つまり、都市部では、小中高校の運営に必要な教育経費は全部政府の財政予算から支出され、全部の教員も「公弁教師」の資格を有していた。それに対して、農村の小中高校は「人民公社集団組織が主体となって運営し、政府がそれを助成する」意味での「民弁公助」学校に位置づけられ、その教育経費は県レベル地方政府が一部(主に「公弁教師」の給料分と「民弁教師」助成で、後者の年間定額は小学教師170元/人、中学教師210元/人であった)助成するのみであり、残る部分は人民公社の集団組織が責任をもって負担していた¹⁾。特に農村の小中学校において、政府財政から給与を支給するいわゆる「公弁教師」は少数派であり、より多くの教員は人民公社の集団組織から給与を貰う「民弁教師」であった(表4を参照)。政府はこれを「農村の教育は農民自身が行う」といい、農民らの「主人公」意識を利用して、彼らの力を借りて農村教育の発展を図ろうとしていた。

3) 政治色は強いが、比較的公平な就学環境

けれども、当時の就学環境は、教育を受ける大多数の人にとって比較的公平であった。というのは、第1に都市、農村を問わず、個人にとって学校の教育費負担は非常に軽かった。小学校から高校までは授業料が免除され、父兄が唯一学校に納めなければならないのは教科書、ノート代ぐらいであった。大学に至っては、入学後に授業料、宿舍料が免除のうえ、生活費までが支給されるので、貧しい家庭出身であっても経済的な理由で大学に行けないことはほとんどなかった。

第2に、地域間や社会階層間に貧富の格差も比較的小さかった。特に農村地域では、集団組織内で統一経営、統一労働、統一分配などが実施されていたので、学校の授業料負担が重いか、働き手がほしいとかの理由で子供を学校に行かせないのはごく例外的であった。

そして第3に、当時「亦紅亦専」、つまり高い政治理念と高度な専門技術能力を兼ね備える人材を育成するという教育方針の下、高校、大学などの上級学校に進学する際、学生の「出身身分」も考查項目の一つとされ、また文化大革命の後期にはもっぱら個人の政治的な振る舞いに基づく推薦入学が実施されたが⁹⁾、その二つを除けば、他の入試選抜は基本的に試験の成績に基づいて公正に行なわれたので、普通の労働者階級出身の人でも、能力さえあれば、より高いレベルの学校に行けた。

従って、中国従来の教育システムは政治的に「闘争」の対象となる旧地主や新しい右派出身の子弟を排除していたが、大多数の国民には比較的平等な教育機会を提供したと思われる。

2.2 1985年の「決定」に定められた3つの教育改革方向

しかしこの低費用で大多数の国民にとって平等な学校教育システムは効率性に問題があるうえ、旧来人民公社が設立・運営してきた農村小中高校は生産責任制が普及するにつれ、その教育経費の調達には段々難しくなっていた。

そこで、農村経済改革の初期にはまず教育の質の悪さを理由に、農村小中学校、特に高校を対象に大々的な整理・合併が行われた。その結果、1977年に13万1265校、5万916校であった農村中学校と高校は1984年にそれぞれ6万5000校と6691校に縮小された（表6）。

さらに1984年に人民公社が解散すると、農村の小中高校を運営し、必要な教育経費を負担してきた責任主体もいなくなった。その苦境に対処するため、政府はまず84年の暮れに『農村学校教育経費の調達に関する通知』を出し、次の二つの改革を実施した。すなわち、一つは今後政府財政から支出する教育予算はこれまでの実績に基づき、省、市レベル政府から県レベル政府へ、県レベル政府から郷(鎮)政府へと総額請負制を実施すること、もう一つは教育財源の不足を補うため、今後農民、郷鎮企業を対象に「教育附加費」を徴収することである。要するに、従来人民公社が負担していた教育費部分を農民個人と郷鎮企業に肩代わりさせるのが主な目的であった⁹⁾。

しかし、1984年の『農村学校教育経費の調達に関する通知』は応急措置に過ぎなかった。より安定した農村教育システムを構築し、また他の教育問題にも対処するため、1985年5月に共産党中央が『教育体制改革に関する決定』（以下、「決定」と略す）を下した。

同「決定」では、建国以来、文化大革命時期までの中国の教育発展を総括した上で、次の3つの改革方向を提言した。すなわち、一つ目は基礎教育の責任を地方政府に委譲し、段階的に9年制義務教育を実施していくこと、二つ目は中等教育の構造を調整し、職業技術教育を大々的に発展させること、そして三つ目は大学の学生募集と卒業生就業配分制度を改革し、大学の自主権限を拡大することである。これらは、中国の教育改革の基本方向を定めたもの

として、今日でもその効力を発揮し続けている。

3. 「基礎教育地方責任制」改革の内容とその根拠

さて、12億人口の教育問題を左右する一国の教育方針はこういう形で簡単に決められてしまったが、その中身、理論的な根拠、中国社会への適性等に問題はないのだろうか。以下、基礎教育地方責任制の改革を中心に、その問題について検討していく。

3.1 政策の内容と中央政府の思惑

まず「決定」では、基礎教育に関する改革をこう位置づけた。「9年制義務教育を遂行することと、基礎教育の地方責任制と分級管理の原則を実施することは、我が国の教育事業を発展させ、教育体制を改革するための基本制度である」と。また基礎教育の地方責任制と「分級管理」の方法に関して、「基礎教育の管理権は地方政府に属する。全体の教育方針とマクロ的な教育発展計画の制定は引き続き中央政府が行うが、他の具体的な政策、制度、計画の制定と実施、並びに学校への管理、監督等に関する責任と権限は地方政府に委譲する。省、市、県、郷各レベル地方政府間の管理責任と権限をどう配分するかは、各省、自治区、直轄市政府が決定する」と規定した。

このように、新中国が成立してから36年目にして、初めて義務教育の実施を宣言したのは遅すぎる感じもするが、それ自体はやはり評価すべきである。また基礎教育の実施・管理の責任を地方政府に委譲しながら、適切な「分級管理」を行うのも、基礎教育サービス提供の地方分散の特質と中国の地域多様性、それに諸外国の経験等を考慮に入れば、正しい改革方向だと思う。しかし問題は、基礎教育の実施・管理責任を地方政府に委譲した後、その公共教育投資について誰が責任を負うのかである。

その問題について、「決定」では次のように規定されている。「今後一定期間内に、中央と地方政府の教育予算は経常財政収入の増加速度以上に拡大し、また在校生1人当たりの教育経費を増やしていかなければならない」。「地方教育事業の発展を保証するため、国の教育予算以外に、地方政府の機動財力も一定の割合を教育投資に割り当てる必要があり、郷の財政収入は主に教育事業に使用すべきである。地方政府は教育附加費を徴収して良い。その収入はまず基礎教育施設条件の改善に使うべきで、教育以外の用途に使ってはならない」。

また「決定」の発表を受け、1986年4月に『中華人民共和国義務教育法』、1992年3月に『中華人民共和国義務教育法実施細則』、1993年2月に『中国教育改革と発展綱要』、さらに1995年3月に『中華人民共和国教育法』などがたてつづけに制定された。それらの法律、実施細則と発展綱要においては、義務教育の実施主体である末端政府の責任をより詳細に規定したものの、実施主体でない省、市、そして中央政府の教育投資の責任は曖昧なままにして

置かれた。例えば、1992年3月に公布された『中華人民共和国義務教育法実施細則』は義務教育の財政面での制度保障について最も詳細に規定したものであるが、その中ではこう規定した。「各レベルの地方政府が設置する義務教育学校の教育事業費と基本建設投資は、同地方政府が責任を持って調達する。……、中央と上級地方政府は、具体的な状況をみて、貧困地域と少数民族集中地域の義務教育事業に対して適切な助成を行う」(第28条)；地方政府が「徴収した教育附加費収入は、都市部において政府予算に組み入れ、教育主管部門が総合勘案のうえ、その使用配分案を作成し、同級政府の財政部門の同意を得てから、中小学校の教育条件の改善に使用することができる。農村地域では、郷(鎮)人民政府が責任をもって用途を決めるが、主として国家が補助し、集団組織が給料を支払う教職員の給与、教育設備と学校共用経費に使用する」(同第29条)；「義務教育学校の新築、修繕に必要な資金は、都市部では現地地方政府が責任をもって地方基本建設投資計画に組み入れるか、他のルートを通じて調達する。農村部では郷(鎮)政府、或いは村が責任をもって調達し、県レベル政府は状況をみて、経済的に困難な郷村に対して適正な助成を行う」(同第30条)。このように、中央と省、市政府の教育投資責任を明確に規定した条項は一つもなかった⁴⁾。

要するに、中央政府は基礎教育の実施運営責任だけではなく、それに必要な公財政投資の責任をも全部地方政府に丸投げし、中央財政が必要に応じて適切に助成すればいいという立場に引き込もうとし、その姿勢だけははっきりしている。

3.2 当初から無理な政策決定

さて、政府は上記の基礎教育地方責任制を打ち出したことについて、一応次の二つの理由を挙げている。つまり、国家の教育財政投資は経済発展水準の制約を受け、すぐには増せないことと、限られた財力条件下で教育をより速く発展させるためには、地方政府や民間団体の教育投資のインセンティブを引き出されなければならないことであつた。

しかし、どれをとっても説得力に欠けている。第1に他の行財政の地方分権は全く進んでいないのに、基礎教育のみこういう形で地方分権を遂行するのは唐突に思われる。

第2に経済発展水準の制約を受け、教育財政投資が限られた時こそ、有限の財源を公益性のより高い基礎教育に投入すべきだが、中国の優先順序は全く逆である。例えば、経済発展の「転換点」を迎える頃の日本と韓国は公財政教育投資の6割以上を基礎教育に投入したのに、1985年当時中国の教育財政投資比率は小学校29.48%、中学高校が33.2%、大学等の高等教育が37.4%であつた(表2)。従って、義務教育制度を実施するにあたって、まずこの基礎教育軽視、高等教育重視の教育予算配分方法を改めるべきだが、実際はその配分方法は今でも変わっていない。

第3に、教育を早く発展させるため、地方政府や民間団体の力を借りるのは良いとしても、中央と省レベル政府が義務教育に投資責任を持たなくていいということにはならない。基礎教育は広く国民素養の向上、国の繁栄と安定に貢献し、その受益範囲は一地域に留まらない

から、国民に平等な教育機会を提供するのは末端の地方政府ではなく、中央とより上位にある省レベル政府の責任である。実際に世界各国の状況を見ても、義務教育投資の責任が市町村レベルの末端政府によって担われているのは、英国などごく少数の国に限られ、多くの国と地域では中央政府の単独か、中央と上位地方政府、或いは中央政府と上位、末端地方政府の3者共同で負担している（高如峰（2002，143～144頁））。

表2 中、日、韓三国間の公財政教育投資構成の比較

単位：％

日本	1955	1960	1965	1970	1975	1980	1985	1990	1995	2000
小中学校	65.95	61.87	53.26	56.46	59.86	58.51	54.21	51.18	49.07	48.43
高校	15.70	17.74	21.39	18.96	18.53	17.94	19.12	18.58	18.23	17.97
高等教育	16.04	17.64	22.22	21.38	19.60	21.06	23.30	25.57	28.49	30.19
その他	2.31	2.75	3.13	3.20	2.01	2.49	3.37	4.67	4.21	3.41
韓国	1955	1965	1965	1970	1975	1980	1985	1990	1995	2000
小学校			64.70	64.31	52.20	49.86	47.00	44.42	45.35	41.20
中学高校			21.80	23.05	37.10	33.21	36.66	34.13	36.64	37.30
高等教育			13.30	8.26	10.70	8.70	10.91	7.42	8.02	13.50
その他			0.20	4.38	0.0	8.23	5.43	14.03	9.99	7.00
中国						1980	1985	1989	1995	2000
小学校						27.61	29.48	32.71	36.67	34.35
中学高校						34.30	33.18	34.40	32.74	32.12
高等教育						20.01	21.80	18.59	23.82	27.44
その他						18.13	15.56	14.30	6.77	6.09

資料：日本のデータは文部科学省のHP(http://www.mext.go.jp/b_menu/toukei/)、韓国のデータはユネスコのHP (<http://www.uis.unesco.org/pagesen/>)、中国のデータはユネスコのHPと国家教育委員会財務司、国家統計局社会と科学技術統計司編『中国教育経費統計年鑑』(中国統計出版社)、各年版による。

注：1).小学校の数値には、小学校入学前の教育投資を含む。

2).日本のデータは、公財政教育投資の外、公立学校への寄付金、私立学校教育費の中の学生納付金(授業料を除く)、寄付金、借入金及び事業収入等を含む学校教育費の構成比である。

3).表中の数値を加算して、百パーセントにならないが、残存は専修学校などの非課程学校の教育費と用途がはっきりしない共通教育費部分である。

第4に、中国では経済発展の地域格差が大きく、しかも国の財政制度には地方財政力の格差を是正する仕組みが欠如している。経済発展の地域格差について、例えば、1985年に所得水準の最も高い上海市が100として、所得水準の最も低い貴州省の1人当たりGDPは10.9、同地方財政支出は21.8と大きな格差がある。省平均でさえ、このぐらいの格差があるから、対象地域をさらに細分化すると、地域格差はもっと大きくなる。

実際に表3は1992年の貴州、江蘇、広東3省における市(地区)間、並びに県(区)間の1人当たりGDPの極値比を示しているが、比較対象地域を細分化すればするほど、地域と地域との間の所得格差が大きくなる傾向がはっきり現れている。

経済発展や所得水準の地域格差は当然地方財政力の格差をもたらす。特に中国の地方財政体は省、市、県、郷(鎮)の四段階に細分化し過ぎており、下位の県、郷(鎮)レベルになると、商工業が未発達な純農村、或いはそれに近い農村地域が多い。これらの農村地域は商工関係

表3 1992年貴州、江蘇、広東3省における1人当たりGDPの地域格差

	省 名	標本数	平均値 (元)	最大値(A) (元)	最小値(B) (元)	A/B
市(地)間 の格差	貴州省	9	1188	3914	575	6.8
	江蘇省	11	—	6819	1255	5.4
	広東省	20	4207	17454	1062	16.4
区(県)間 の格差	貴州省	81	1009	4290	331	13.0
	江蘇省	76	—	10676	850	12.6
	広東省	98	3568	28400	828	34.3

資料：貴州省、広東省は胡鞍鋼・王紹光・康曉光（1995、67～72頁）、江蘇省は江蘇省統計局『江蘇市県経済』1993年、10～12頁による。

の税源が乏しく、地方財政の農業関係税収への依存度は非常に高いが、当の農業関係税は最大税種の「農業税」が政府の軽税政策により、1958年からずっと固定されており、税収の増加はあまり望めない状態にある。

そのような状況下で、中央と上位の地方政府から地方財政力の格差を是正する財政移転交付制度があれば、見かけ上基礎教育投資の地方責任制を実施できるかもしれないが、実際の中国ではそのような移転交付制度は存在しなかった。

周知のように、中国は計画経済時期に「統一収入、統一支出」という集権型の財政管理体制を実施したが、1980年、85年、そして88年の3回に亘る財政改革によって、上下政府間の財政分配制度は次第に請負制度に変わってしまった⁹⁾。その財政請負制度は地方によってやり方が微妙に違うが、基本的な仕組みは次の通りである。即ち、まず各レベル政府財政の収入と支出範囲を策定し、次に従来の財政収支水準をベースに、各地方政府の財政収支の基準数と、収入が支出を上回る場合の財政上納ノルマ、或いは逆の場合の財政移転交付金を確定しておく。地方財政が上位財政への上納ノルマを達成した場合は、超過収入部分は地方財政に帰属する。反対に、上納ノルマが未達成、或いは他の要因で収入不足が生じた場合は、不足部分の埋め合わせは地方政府の自己責任で行うのである。

このような財政請負制度は、主に地方政府のインセンティブを引き出し、地方経済の発展を促進するために設計されたもので、地方経済発展を促進するのに、実際に効果があろう。しかし、地方政府の財政ノルマは従来の財政収支水準を基準に設定されるので、旧来の都市重視、農村軽視政策による財政不均衡はそのまま継承される。そのうえ、財政請負制は元々経済立地条件に恵まれ、商工業の発展が早い地域に有利、そうでない地域に不利の性格を有し、改革・開放後、地域経済がダイナミックに変化している中国では、経済発展と税収基盤の地域格差に対して拡大効果があっても、縮小機能は全くないと言える。1980年代半ば以降中国の地域間、都市・農村間の所得格差が拡大し続けているのが、なによりの証拠である。

以上を総合すると、中国の国情からみて基礎教育の投資責任まで地方政府に負わせてはならないことは明らかである。それにもかかわらず、1985年の「決定」では教育投資責任を含む「基礎教育地方責任制」が採択され、今なお中国の「教育事業を発展させ、教育体制を改

革するための基本制度」として実施され続けている。

3.3 基礎教育地方責任制が決定されたことの本当の理由

では、当時政府がこの決定を下した時、本当は一体何を根拠とし、またどういう考えを持っていたのか。推測の域を超えないが、以下の三点はその答えになるかもしれない。

イ．1980年代の財政請負制度の実施により、財政収入の対GDP比率と総財政収入に占める中央財政収入の比率は共に減少し、逆に地方財政の収入は大幅に増えた。財源の相当部分はすでに地方政府に移転したから、負担の責任も応分に地方に移転すべきだと、まずは考えられただろう。

ロ．一見目新しいこの基礎教育の地方責任制も、実は重要なポイントにおいて既存の教育管理体制を踏襲している。これまでやってきたことの継続であるから、政策の設計者はものごとをあまり深く考えずに、それを決めてしまった側面もあるだろう。

ハ．政府の指導者を含めて、中央政府のほうは、①農村教育を重視せず、農村の教育は基本的に農民自身が行うべき方針を持ち続けていること、②貧富の格差を容認することと同様に、教育格差が拡大しても構わないという考え方を合わせ持つようになったこと、③一応教育重視の政策を打ち出しているが、それは主に経済発展や民族復興のためであり、基礎教育の公益性や教育機会の公平提供などに対しては、あまり関心がなかったこと、などである。

4. 「基礎教育地方責任制」実施後の諸問題と中央政府の対応

実際に、基礎教育の地方責任制を実施した後、農村教育投資の不足と教育資源配分の地域不均衡の拡大など様々な問題が生じている。

4.1 変わらない「農村の教育は農民が行う」現状

まず、1986年以降、国全体の教育予算配分には何の変化も起きなかった(表2を参照)。中央政府の教育投資の責任範囲は却って縮小し、その教育予算もこれまでと同様、国立大学などの高等教育機関に重点投入され続けている。

一方、小学校から高校までの学校管理と教育投資は、地方政府の責任とされたが、省、市、県、郷(鎮)四段階の地方政府間の責任配分、或いは上位省、市レベル政府の教育投資責任については、1986年の義務教育法とその後の教育諸法には何の具体的な規定もなかった。そのため、実施過程に移されると、①省、市レベル政府は義務教育に対する責任感も投資インセンティブもあまりないこと、②上位政府からしてみれば、下位政府への財政支援はすでに財政の請負制度に組み込まれていることにより、結局、小中高校の運営管理と教育投資の責任はもっぱら市(都市部)、県(農村部)以下の末端地方政府に押しつけられた。

ただ、その場合でも、都市部では学校の運営管理権を区レベル政府に委譲するが、学校教育への財政投資はこれまでの財政慣行もあって下位政府に委譲せず、市財政より統一配分し続けている。それに対して、農村地域では県自身の財政力が弱いこと、以前から郷、村集団組織が農村の学校教育費を負担してきたこと、県・郷政府間にすでに財政請負制度を実施していることなどにより、県レベル政府は実質的に域内の高校教育のみに責任を持ち、小中学校の運営管理責任は更に下の郷政府と村民自治組織に転嫁し、いわゆる「3級弁学」、「2級管理」の教育体制を形成した（「3級弁学」とは、県が高校、郷(鎮)が中学校、村が小学校を設立すること、「2級管理」とは県、郷両級政府が農村教育を管理することを指す）。

こうして、基礎教育等の管理・投資責任を末端地方政府に押しつけた後、中央と省レベル政府は一応教育専用補助金の形で貧困地域に対して助成を行ってきた。しかし、その規模は非常に少ない。例えば、中央政府は第7回五ヶ年計画期間(1986～1990年)から旧革命根拠地、少数民族地域、貧困地域を対象に毎年5千万元の義務教育普及助成金、第9回五ヶ年計画期間(1996～2000年)からはさらに貧困地域を対象に義務教育奨学金として毎年3千万元を支給したが、年間1000億元の義務教育総経費と544億元の予算内義務教育財政投資に比べたら、微々たる金額である。同様に省レベル政府も県、郷財政に対して似たような教育補助金を出したが、その規模も大きくない。1998年全国の数字に関する初歩的な試算によると、県、郷政府の全部教育支出（建物の建設資金は含まない）は738億元であるのに対して、省レベル政府からの教育専用補助金は29.6億元にすぎなかった（袁連生・王善邁(2002, 133頁)）。

結局、義務教育制になったけれども、「農村の教育は農民自身が行う」現状は全く変わっていない。幾つかの調査報告はそれを立証している。例えば、國務院發展研究センターが行った「県郷財政と農民負担状況」の調査によると、1990～2000年間に調査地の湖北省襄陽県に全学校教育費のうち、各種の財政投資は40.7%を占めたが、その財政投資の出先は、34.4%が郷政府、6.2%が県政府からであり、中央と上位地方政府からの教育専用資金援助は僅か0.1%しかなかった（韓俊（2002b, 104頁））。また1998年に国家教育發展研究センターが全国7省市26県で行ったサンプリング調査によると、対象地域内に義務教育総支出のうち、郷(鎮)財政と農民は78.2%をも負担し、県財政は9.8%、中央と省、市財政からの専用教育助成金は12%しか負担していなかったという（司洪昌・余海波（2003, 200頁））。

4.2 分税制改革下で一層苦しくなった地方財政

それでも、地元の経済発展と社会基盤整備、それに住民への公共サービス提供に回す予算を切り詰め、或いは農民個人から教育分担金を徴収して、何とか地方財政を運営できれば、義務教育の負担問題はまだ水面下に抑えられる。しかしその「穏やかな」状況も、1994年以降の分税制改革と農村「民弁教師」の正規教員への置き換え、学校教職員を含む公務員の給与改善計画等の実施によって打ち壊された。

1994年の分税制改革は、請負財政制度に存在した不規範問題と中央財政の弱小化問題を解

決するために行われたもので、その内容は主に次の3つがある。

第1に中央政府と地方政府の間で、行政業務、財政支出の責任範囲を画定する。具体的に国防・外交の関連経費、中央政府機関の運営経費(人件費を含む)と、産業間、地域間の均衡発展を図るためのマクロ経済調整に必要な費用、それに中央政府の直轄企業・事業の投資と運営経費などは中央財政の支出責任範囲であり、地方政府の行政運営、地方の経済建設と文化・教育・衛生などの社会事業に必要な経費は地方財政の支出責任範囲とされた。

第2に税収も帰属先によって次の3種類に分ける。①中央税：関税、消費税、中央政府所属企業の企業所得税など；②地方税：営業税、個人所得税、地方企業の企業所得税など；③中央と地方の共有税：増値税、資源税など。但し、増値税収入は75：25の比率で中央と地方財政の間に分け合う。

第3に1994年以前の財政分配関係の継続性を図りながら、縦方向の財政分配関係を改善するため、中央政府は地方政府に対して以下5種類の財政移転交付を行う。

①**税収返還**：これは中央政府が経済発達地域から分税制改革の同意を得るために行うもので、税収の返還額は1993年に地方政府が中央政府に対する純上納額を基準数に計算される。また1994以降の税収上納額(=消費税+0.75×増値税)は基準数の範囲内ならば、税収返還を行わないが、基準数を超えれば、超えた分の30%は地方政府に返還される

②**旧制度補助**：これは旧制度下で地方政府に対して行った一般財政補助で、新税制下も引き続き実施されるものである。

③**専用資金補助**：旧制度より引き続き実施される専用資金補助のほか、新たに実施する専用資金補助もこれに含まれる。

④**決算補助**：これは財政年度中に企業所属関係の変化や政策変動があった時、その臨時変化に対応するため、年末決算時に中央政府が地方政府に対して行う財政補助である。

⑤**過渡期の移転交付金**：これは地方財政不均衡を是正することを目的とし、1995年から実施され始めたものである(袁連生・王善邁(2002、136～137頁))。

ちなみに、以上の分税制度は主に中央と省レベル政府との間で実施されたもので、省以下の地方政府間の財政分配制度については、中央政府からは統一の政策規定が無く、各地が独自に決定できるとされた。よって、1994年以降省レベル以下の地方政府間の財政分配制度は地域によって異なり、上記分税制に類似した制度を採用する地域があれば、従来の請負制度を実施し続けている地域もある。

いずれにせよ、分税制を実施した後、まず総財政収入に占める中央財政の比重は1993年の22%から、1994年に一気に55.7%に急上昇し、2000年現在も52.2%の水準を維持している⁶⁾。その分、地方財政全体の収入比率は減少するが、地方政府のなか、財政配分の決定権を握る省レベル政府の割合はむしろ若干拡大したので⁷⁾、結局、県、郷など末端地方財政の収入比率は最も減らされることになった。

普通なら、税収配分の変化に合わせて中央と各レベル地方政府間の財政支出の責任範囲も

同時に調整すべきだが、実際はその調整は一切なかった。却って、中央政府の様々な新政策により、地方財政の支出負担は急増した。例えば、1995年以降中央政府の方針により、農村「民弁教師」の正規教員への置き換えは加速し(表4を参照)、また公務員の給与改善も全国範囲で推進された。それらの改革自身は責められるものではないが、問題は政策実施に必要な資金は誰が負担すべきかである。現状では、これらの経費は基本的に地方政府が負担し、経済困難な地域に対してのみ、中央と上位の地方政府が助成を行うという。しかしその助成は保障されるものではなく、助成を出す側の財政状況と恩情による処が大きい。同様のことは、農村の治安改善、計画出産などの事業にも見られる。

表4 1986年以降中国小中高校における教員総数と「民弁教師」数の変化

年次	小学校(万人、%)			普通中学・高校(万人、%)		
	教員総数 A	民弁教師数 B	B/A	教員総数 A	民弁教師数 B	B/A
1975	520.4	320.8	61.6	209.2	55.0	26.3
1978	522.6	342.0	65.4	318.2	122.5	38.5
1980	549.9	337.5	61.4	302.0	93.9	31.1
1984	537.0	284.0	52.9	255.7	43.6	17.1
1989	554.4	237.2	42.8	298.0	33.2	11.2
1995	566.4	163.2	28.8	333.4	16.7	5.0
2000	586.0	32.8	5.6	400.5	9.2	2.3

資料：国家統計局『中国統計年鑑』(中国統計出版社)の各年版による。

分税制後、確かに中央政府は地方政府に対して財源の移転交付を行っている。しかし、その移転交付は主に新税制に移行した後、地方財政の被った不利益を埋め合わせるためのものであり、地域間の財政不均衡を是正する目的のものではない。このことは、次の統計から明らかである。例えば、1999年に中央財政が各地域に交付した財政移転金を1人当たりベースでみると、全国平均は270元であったが、3大都市の上海は771元、北京は587元、天津は465元となっており、全国平均を遙かに超えた。また2000年に中央政府は地方政府に対して合計4058億元の財政移転交付を行ったが、そのうち、経済発達地域の既得権益を維持する目的の「税収返還」は54.4%、地域間の財政不均衡の是正に効果が少ない旧制度補助、専用資金補助、決算補助は43.5%を占めており、財政不均衡の是正に本当に効果が期待できる過渡期の移転交付金は僅か2.1%しかなかった⁹⁾。

のみならず、地方への財政移転交付金の大部分は、最終交付対象も予算の使い道も特定せずに省レベル政府を通じて支給されるから、多くの場合は中間の市、県政府で消えてしまい、財政状況が一番窮屈な郷(鎮)政府までには届かないのである。財政統計資料が不備のため、中央と省レベル政府が行った財政移転交付金の地方政府レベル別の配分状況について全体を把握するのは難しいが、ある推計によると、1998年に郷(鎮)財政が受け取った上位財政からの移転交付金は21億元しかなかったという(袁連生・王善邁(2002,141頁))。

かかる財政分配制度下で、地域間の財政力格差だけでなく、上下政府間の貧富差の拡大も余儀なくされてしまう⁹⁾。現に中国の中西部地域に行くと、財政状況がバンク寸前にある県、

郷地方行政体は数多く見られる。これらの末端地方政府では財政状況が厳しいため、緊急を要しない社会基盤整備関係の投資や住民への公共サービス提供の予算はまず大幅に削り取られている。その結果の一つは、農村での社会基盤整備が都会に比べて大幅に遅れていること、都市住民が普通に享受しているのに、農民だけはいまだ政府財政がサポートする社会医療保健制度に恵まれていないこと、などに現れている。

のみならず、制度内の予算収入は全ての公職員の人件費や日常的な行政経費など、基本的な予算支出項目を賄いきれないから、結局、①他の予算項目や予算外収入(教育附加費収入等)、或いは下の村民自治組織の預かり金からの資金流用、②教育集資などの名目による農民への法外徴収、③銀行等の金融組織や企業、個人からの高利貸し債務の増大、④学校教職員を含む地方公務員給与の長期滞給、などの問題は全国各地で発生している¹⁰⁾。

4.3 著しく拡大した都市・農村間の教育格差

かかる財政制度と財政状況の下、当然ながらすべての国民に公平に提供すべき義務教育サービスでさえ、著しい地域格差が生じてしまった。

1) 学生1人当たり教育経費の地域格差の拡大

まず、義務教育段階の小・中学校でも学校教育費の地域格差は年々拡大している。例えば、

表5 学生1人当たり教育経費の省・市・自治区間の格差

年次	普通小学校			普通中学校		
	標準差(元)	極差(元)	極差率(倍)	標準差(元)	極差(元)	極差率(倍)
1. 学校教育事業費						
1994	190.0	923.8	6.44	285.3	1182.9	4.37
1996	322.4	1595.4	8.82	464.5	1940.9	5.47
1998	453.2	2235.8	10.03	647.0	2878.2	7.42
2000	665.9	3122.4	9.31	859.6	3544.3	6.75
2. 予算内学校教育事業費						
1992	79.2	368.8	5.77	148.7	633.3	4.14
1994	161.8	778.8	7.26	239.0	970.1	4.62
1996	280.8	1366.4	9.25	391.5	1617.5	5.55
1998	360.3	1734.8	9.66	472.3	2124.7	6.91
2000	519.9	2495.0	10.57	553.6	2368.4	6.64
3. 学校教育共用経費						
1994	62.0	268.7	12.05	109.9	409.7	6.55
1996	108.0	492.8	15.83	198.9	868.6	8.81
1998	141.2	660.2	15.83	252.5	1095.1	11.86
2000	191.8	829.7	11.95	317.2	1349.8	8.45
4. 予算内学校教育共用経費						
1992	25.1	109.0	38.7	54.9	241.8	12.52
1994	36.3	176.6	49.9	69.1	278.2	21.88
1996	75.5	378.3	45.8	142.6	611.8	27.80
1998	84.3	383.5	38.6	162.3	700.9	31.77
2000	107.7	439.4	51.1	186.1	736.2	42.15

資料：1998年までは袁連生、王善邁（2002）、123～125頁、2000年は国家統計局『中国教育経費統計年鑑』（統計出版社）、2001年版による。

表5によると、省レベルで生徒1人当たり学校教育経費の極差率は1994年に小学校6.4倍、中学校4.4倍であったが、2000年現在はそれぞれ9.3倍、6.8倍に拡大した。

教育経費の格差は直接に学校の公用経費と、生徒・教員比や教職員の給与待遇の格差に現れる。特に就業の自由が認められ、人材の流動が進む今日、教員給与待遇の地域格差とその拡大傾向は、貧困な農村地域の学校教育に大きな打撃を与えている。なぜなら、これらの地域では、経験豊富の優秀な教員が流出する一方、新規教員の補充も困難なため、学校教員の質、ひいては学校教育水準の低下は避けられないからである。

また学校公用経費の不足も大きな問題である。例えば、2000年に全国2031の県レベル地方行政体について生徒1人当たり予算内学校公用経費について調べてみた。その結果、小学生1人当たり10元未満の県は826、中学生1人当たり10元以下の県も553個を数えた。タクシーの初乗り料金に過ぎないこの10円で、学校の日常経費、実験・実習費のほか、教育設備の購入費まで賄う必要があるから、如何に不足しているかは想像がつく。

2) 農村中学校及び高校数の激減

忘れては行けないのは、農村教育投資の不足がもたらす問題は教職員の質の低下と公用経費の不足だけではない。それよりも深刻なのは、多くの中・高等学校が農村地域から姿を消し、子供の進学機会が奪われてしまったことである。

実際に、表6から分かるように、中国農村の中学校と高校の数は1980年代前半にすでに大幅に減少したが、「決定」が出された1985年以降はさらに減少し、2001年現在の中学校数は1977年に比べて7割減、普通高校数に至っては95.5%も減った。それに比べて、都市及び城鎮では中学校数が急増し、高校の数も微増か僅かな減少に留まった（その間、都市化は進んだけれども、農村の人口数は全然減っていない）。文化大革命の時期に急増した質の悪い学校を整理する必要があるとはいえ、農村の中・高等学校数がこれほど激減したのはやはり異常であり、基礎教育地方責任制の回した「ツケ」の一つである。

3) 中学・高校進学率の都市・農村格差の拡大

学校数の激減は、当然農村在住者の就学環境と進学機会に影響を及ぼす。募集定員が少なく、合格が難しいだけでなく、合格しても寄宿の経済負担が収入の少ない農民にとって大きな負担になるからである。図1は、1971年以降中国における都市・農村間の中学校及び普通高校への進学率の格差を示している。それをみると、義務教育段階の中学校への進学率に関して、都市部ではずっと100%前後の水準を維持しているが、農村部では1976～85年間に92%から64%に低下し、以降数年間はその水準に停滞し、近年ようやく91%を越えるようになった。一方、非義務教育の高校進学率に関して、都市・農村間の格差はもっと大きく、しかもその格差は年々拡大している。2001年現在、都市部では中学校卒業者の普通高校への進学率が70%に達したのに対して、農村部では僅か25.5%しかなかった¹¹⁾。

表6 都市・農村別中高等学校数の変化

年次	中学校数（個）			普通高校数（個）		
	都市	城鎮	農村	都市	城鎮	農村
1962	2346	2718	10017	1461	2425	548
1971	4884	3528	72192	863	1479	11819
1977	1883	3217	131265	7610	6377	50916
1980	2753	3327	80997	6676	6149	18475
1985	5130	7132	63641	5458	5926	5934
1990	6425	8207	57321	5028	5828	4822
1995	8283	13120	46626	4991	5888	3112
2000	8713	14678	39313	5760	6175	2629
2001	8812	17987	38726	5656	6939	2312
変化率（％）：						
1977～1985	172.4	121.7	-51.5	-28.3	-7.1	-88.3
1985～2001	71.8	152.2	-39.1	3.6	17.1	-61.0

資料：中国教育年鑑編集委員会『中国教育年鑑 1949～1981』中国大百科全書出版社
と国家統計局『中国統計年鑑』統計出版社、各年版による。

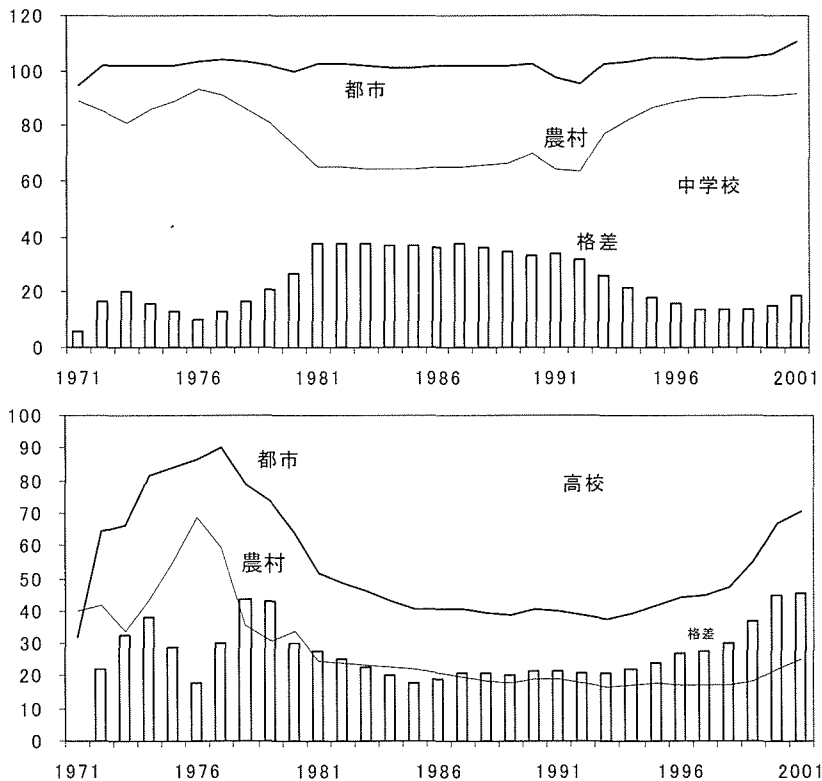


図1 1971年以降中学・高校進学率の都市・農村格差の推移

資料：国家統計局『中国統計年鑑』（中国統計出版社）の各年版による。

注：1）中学進学率は中学入学者数/小学校卒業生数、高校進学率は普通高校入学者数/中学卒業生数で計算。

2）ここでいう農村とは、都市以外の純農村と城鎮地域を含む。

4.4 近年における政府の農村教育強化策とその限界

以上のように、基礎教育地方責任制を実施して十九年、それによって持たされた県、郷財政の破綻状況と都市・農村間の教育資源配分の格差は目にあまるほどとなったが、同制度を根本から改正する兆しは未だに見えてこない。

近年、他の公務員の給与は大幅に引き上げられたのに、農村地域では財政難のため、小中学校教職員給与の長期未給問題は日増しに深刻化した。それを契機に中央政府はようやく2001年5月に『基礎教育の改革と発展に関する決定』、2003年9月に『農村教育事業の強化に関する決定』を下し、次の両側面から農村教育の強化に乗り出した。

一つ目は、中央政府が財政資金の移転交付を通じて、貧困地域と少数民族地域の義務教育に対する財政援助を強化し、省及び市レベル政府も下級政府への財政移転交付を実施する際、農村義務教育の需要を優先的に保証すること。

二つ目は農村義務教育に対する郷（鎮）政府の責任を学校教育条件と教師待遇の改善に限定し、他の学校の管理・運営や教職員給与の支払いなどに関する責任は主に県レベル政府に移譲することである。後者は、いわゆる「県が中心の基礎教育地方責任制」である。

それ以降、中央政府の貧困地域に対する義務教育関係の財政支援は確かに増えている。例えば、2001年から中央財政は中西部貧困地域の小中学校教職員の給与支払い専用資金として毎年50億元、これら貧困地域の危険校舎の修繕資金として2001、2002年の2年間に合計30億元を支出した。また2001年から実施する第2期「国家貧困地域義務教育プロジェクト」のためにも合計50億元を拠出した（王秀雲・唐淑芬（2003、164頁））。しかし中央財政からの教育財政移転は規模が小さい上、かなりの部分は農村の「費改税」改革に伴う末端県郷財政の収入減を埋め合わせるためのものであり、純増の「真水」部分はさらに少ない。また省、市政府の義務教育投資も当該地域の財政力に左右され、出せる地域と出せない地域があるから、結局、以上の二つの改革によって解決できるのは、せいぜい今問題になっている農村教職員給与の未給問題ぐらいで、農村教育投資の慢性的な不足と都市・農村間の教育格差の問題は根本から解決しないだろう。

5. 教訓と今後の改革方向

以上の分析から明らかなように、改革・開放政策を実施してから四半世紀、中国の教育資源配分と教育機会をめぐる不公・不平の問題をここまで深刻化したのは、他でもない、1985年の『教育体制改革に関する決定』に定めた丸投げ式の「基礎教育地方責任制」である。かかる「基礎教育地方責任制」は、「地域間に経済格差が大きいうえ、財政制度上、財政力の地域格差を是正する仕組みが欠如している」という中国の国情を考えれば、それを正当化できる理由の一つもないはずである。にもかかわらず、1985年に制定されてから十数年間、同

政策は途中見直し作業は一回も行わずに今日まで実施されて続けてきた。その十数年間に、政府が農村教育で「節約」した財政投資はせいぜい毎年のGDPの1%に過ぎないが、それが9億農民の生活と人生、そして中国経済の持続的な発展に及ぼしたマイナスの影響は計り知れないものがある。

この事実を前にして、我々はまず次の教訓を吸収すべきである。すなわち、第1は一国の教育方針は、13億人口の生活と人生に強い影響力をもつだけに、共産党中央の一つの「決定」によって完全に決められてしまうのはやはり異常である。今後、教育政策の立案とその決定をより民主的に行わなければならない。その際、教育主管部門だけでなく、現場教育者や経済学者などの参画も不可欠である。第2は、教育改革の方針を決めた後でも、時代の変化と共に改変していく必要がある。そのためには、情報の公開（例えば、各レベル政府の教育予算の収支と配分状況に関する詳細な数値情報の公表）と重要な問題に関する政策効果の組織的な検証は欠かせない。

そして、現行の基礎教育地方責任制と他の関連制度は問題だらけである以上、それを一刻も早く改変すべきである。具体的には、以下の4点を提案したい。①教育財政投資総額の対GDP比率を現状の3%台から世界平均の5%以上に引き上げる。②高等教育重視、基礎教育軽視の教育予算配分方法を改め、教育投資の増加分を義務教育、普通高校教育に重点的に配分する。③財政力の地域格差を是正する財政移転交付制度の確立に先駆けて、まず小中高校在学年齢層の人口当たり教育財政投資を平準化するよう、義務教育と普通高校教育の専用地方交付金制度を先に設立し、④同時に基礎教育、中等教育の責任主体を県レベル政府から市レベル政府までに引き上げる。そのうえ、同一地域内の教育予算配分基準を統一化すると共に、教員の一括採用と都市・農村間の定期的な配置換えを行うことによって、制度面から都市・農村間の教育格差の生成要因を無くしていく。

注

- 1) 1970年代まで中国の教育経費管理システムについて、詳しくは『中国教育年鑑 1949～1981』大百科全書出版社、96～97頁を参照されたい。
- 2) 大学の完全推薦入学制は1966～69年間に大学生の募集が完全に停止された後の1970～76年間に実施された。対象者は、現役高校卒業生ではなく、すでに社会に出た若者であった。また推薦は地方政府や所属組織によるが、推薦の基準は当然試験の成績ではなく、候補者の政治的な地位と日常的な社会評価などである。
- 3) ちなみに、「教育附加費」は1986年以降都市部でも徴収し始め、いまは政府財政教育投資に次ぐ重要な公的教育財源の一つとなった。ただ、都市の場合は企業のみを対象にしたのに対して、農村では初めから農家が主な徴収対象であった。
- 4) 孫立鐘編『中華人民共和国教育法手冊』（中国統計出版社）、224～225頁による。
- 5) まず1980年には、多くの地域に対して「収入と支出を分けて、一段階ずつ請け負う」制度を試行した。具体的に、まず中央財政と地方政府の間にそれぞれの収入・支出範囲と地方政府側の収支基準数、それに収入が支出を上回る場合は上位財政への上納ノルマ(或いは、収入が支出を下回る場合、上位財政からの財政助成定額)を確定しておく。次に、地方財政は収入拡大を超過達成した場合は、事前に決めた比率で一部は中央財政に納めるが、残る部分は地方財政に帰属する。反対に、もし地方財政側に収入不足が生じた場合、不足部分をどう処理するかは、地方政府の自己責任で行う。ちなみに、上記の収支範囲、収支基準数、超過達成した場合の中央財政への上納比率などは、一旦決まったら、以降5年間是不変とされていた。また1985年に、国営企業の政府上納を利潤の形式から税形式に変更したことに合わせて、中央と地方政府間の財政分配制度も「税種を分けて、収入と支出を確定し、一段階ずつ請け負う」制度に改変された。具体的に、まず収入面において、すべての税金を中央税、地方税、中央・地方共有税の3種類に分ける。また支出の面において、請負に適しない少数の支出項目については中央財政からの専用予算で賄うが、その他は、中央財政と地方政府の間に支出の責任範囲を確定する。こうして、地方財政の収入と支出の基準数も計算できるが、その収支基準数を基に、基準収入が基準支出を下回る場合は、まず共有税の収入を優先的に地方に残し、共有税収入が全部地方に残してもなお不足が生じる場合は中央財政から定額の財政助成を支給する、という仕組みである。
さらに1988年に、財政請負制をより強化し、地域によって、①収入増加請負、②総額比例分配、③総額比例分配+増加分比例分配、④上納増加請負、⑤定額上納、⑥定額助成の、6種類の請負方法を実施した。項懷誠(1994)、2～3頁による。
- 6) 『中国統計年鑑』、2002年版、271頁による。
- 7) 例えば、1994年から2000年までの間に地方財政収入のうち、省レベル政府の占める割合は16.8%から28.8%に上昇した。韓俊(2002d、121頁)による。
- 8) 旧制度補助、専用資金補助、決算補助は、縦方向、横方向の財政不均衡を是正することを目的にしているが、交付金決定の判断基準と決定のプロセスは不透明で、任意性が非常に高い。また専用資金補助に関しても、交付先の地方政府に抱き合わせ資金の出資を求めるのが多く、地方財政の弱い地域は抱き合わせ資金の調達が困難のため、申請自身を断念せざるをえないケースは少なくない。よって、中央政府の専用資金補助の獲得に関しても、財政力のある地域のほうが却って有利な立場にある。例えば、1995年に中央専用資金補助金380億円のうち、45%も沿海10省市によって獲得されたのはその一例である(袁連生、王善邁(2002、137頁))。ちなみに、省レベル政府が下位地方政府に対して行った財政移転交付の規模は不明であるが、中央政府が行った財政移転交付と方法が似ており、よって、同じ問題を抱えていると推測される。
- 9) 目下中国において、学校教師、地方公務員の給与未給問題は大きな社会問題として注目されているが、給与未給の現象は主に県(県と同レベルの市を含む)、郷レベルで発生しており、省、市レベルでは例を聞かないのはその現れである。
- 10) 県、郷両級政府の厳しい財政状況について、詳しくは韓俊(2002a)、(2002b)、(2002c)、(2002d)を参照されたい。
- 11) 近年農村裕福な家庭の子供が都会の中学校、高校に就学する例は増えているので、上記の格差は若干過大

評価される可能性がある。しかし普通の農家子弟にとって選択できる普通高校への進学率が25%しかないのは変わらない事実である。

引用文献：

- 張玉林（2003）「中国の教育資源配分と都市・農村間の教育格差—分級進学システムの問題—」、祖田修監修『持続的農業農村の展望』大明堂、260～275頁。
- 高如峰（2002）「義務教育投資の国際比較と政策建議」、中央教育科学研究所編『2001中国基礎教育発展研究報告』北京、教育科学出版社、143～150頁。
- 韓 俊（2002 a）「県級財政勉強度日、郷鎮財政難以為繼」、国务院発展研究センター『県郷財政と農民負担状況調査報告』（未発行稿）、88～97頁。
- 韓 俊（2002 b）「県郷財政危機是如何形成的」、同上、98～106頁。
- 韓 俊（2002 c）「県郷財政缺口是如何弥补的」、同上、107～113頁。
- 韓 俊（2002 d）「県郷財政危機的影響与治理」、同上、114～122頁。
- 謝 揚・韓 俊（2002）「農村義務教育与投入体制改革」、同上、123～133頁。
- 胡鞍鋼・王紹光・康曉光（1995）『中国地区差距報告』沈陽、遼寧人民出版社、18～101頁。
- 司洪昌・余海波（2003）「建立完善以県為主的農村義務教育管理体制」、国家教育行政学院編『基礎教育新視點』北京、教育科学出版社、193～211頁。
- 王秀雲・唐淑芬（2003）「推進九年義務教育の持続健康發展」、前掲『基礎教育新視點』、151～169頁。
- 項懷誠編（1994）『中国財政体制改革』北京、中国財政經濟出版社、1～11頁。
- 袁連生・王善邁（2002）「義務教育財政移転支付制度研究」、前掲『2001中国基礎教育発展研究報告』、119～142頁。

（受理日 2005年1月13日）